

государственного органа, причем тем, которым оно было введено (ч. 1-2 ст. 9 Закона Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении» (Закон о ВП)). Кроме того, законодатель не причислил срок введения военного положения к числу вопросов, отражаемых в указе Президента Республики Беларусь о введении военного положения (ст. 6 Закона о ВП).

Вышеизложенные правовые нормы свидетельствуют об отсутствии в национальном законодательстве ограничений по возможному количеству продлений срока действия чрезвычайного положения и о недостаточном закреплении правовых гарантий, обеспечивающих своевременную отмену чрезвычайного и военного положения.

Следует учитывать, что определение момента окончания чрезвычайной обстановки является достаточно субъективным. Необходимость соблюдения прав и законных интересов участников правоотношений чрезвычайного и военного положения требует четкой правовой оценки складывающейся обстановки с целью недопущения продолжения действия чрезвычайных мер сверх максимально возможного временного лимита. С одной стороны, если чрезвычайная ситуация продолжает существовать, то чрезвычайные правовые режимы должны действовать, в то время как с другой, если они длятся продолжительное время – теряется исключительность чрезвычайных мер, они превращаются в обыденность, а институт чрезвычайных правовых режимов лишается правовых начал.

В некоторых зарубежных государствах законодательно закреплена возможность лимитирования количества продлений чрезвычайных правовых режимов. Так, в соответствии с пар. 2 ст. 136 Конституции Бразильской Республики, состояние оброну вводится на срок до 30 дней и в случае необходимости может быть возобновлено на такой же период только один раз. В Польской Республике чрезвычайные правовые режимы вводятся не более чем на 90 дней и могут продляться один раз на не более чем 60 дней с согласия Сейма (ст. 230 Конституции). Данный подход видится не вполне обоснованным, так как чрезвычайная ситуация может продолжать существовать длительный промежуток времени и требовать соответствующего продления чрезвычайных правовых режимов.

Наиболее обоснованной видится процедура продления чрезвычайного положения при одобрении данного решения квалифицированным большинством голосов депутатов парламента, что будет являться дополнительной правовой гарантией обеспечения прав и свобод человека и гражданина в период чрезвычайных обстоятельств. Например, данная практика используется в Египте. В ст. 154 Конституции Египта установлены требования к периоду введения чрезвычайного положения: оно может быть введено на срок не более 3 месяцев и может быть продлено на подобный период только двумя третями голосов членов Палаты Представителей.

В этой связи возможно предусмотреть, что после второго продления чрезвычайного положения Совет Республики принимает решение об утверждении указа Президента о продлении чрезвычайного положения квалифицированным большинством голосов. Полагаем, что такая специальная норма может быть включена в акты отраслевого законодательства. Например, ст. 9 Закона о ЧП предлагается дополнить частью третьей следующего содержания: «Повторное продление чрезвычайного положения указом Президента Республики Беларусь может быть осуществлено после одобрения двумя третями голосов депутатов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь».

В то же время необходимо отметить, что национальным законодательством не ограничивается количество возможных процедур введения чрезвычайного и военного положения. Так, в соответствии с п.п. 22, 29 ст. 84 Конституции Республики Беларусь Президент обязан в трехдневный срок внести соответствующий указ для утверждения Советом Республики, где он может рассматриваться еще в течении трех дней (ч. 2 ст. 7 Закона о ЧП, ч. 1 ст. 8 Закона о ВП). Данные правовые нормы позволяют предположить о возможности неоднократного отклонения Советом Республики указов Президента о введении чрезвычайного правового режима, в том числе изданных в короткий промежуток времени между ними. Подобная схема может привести к тому, что в зависимости от складывающейся политической и социальной ситуации в период процедуры рассмотрения и утверждения данного указа (три-шесть дней неограниченное количество раз) к субъектам права уже могут применяться чрезвычайные меры. Данное обстоятельство требует дальнейшего научного осмысления.

Таким образом, продление срока действия чрезвычайного положения сверх максимально установленного законодательством может быть необходимым в ходе его реализации и обусловленным длительностью чрезвычайных обстоятельств. Вместе с тем в национальном законодательстве требуется закрепление дополнительных правовых гарантий, обеспечивающих обоснованность их продления и возможность отмены в случае намеренного бездействия по данному вопросу органа, принявшего решение о введении правовых режимов.

УДК 340

*А.В. Карева*

## ОСОБЕННОСТИ ЭВОЛЮЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Эффективное и сильное государство призвано обеспечивать внутривнутриполитическую стабильность, устойчивое развитие и благополучие своих граждан, что во многом определяется успешной реализацией ряда функций, включая правоохранительную, которая насчитывает несколько столетий. В современной России данная функция, как и органы ее выполняющие, вызывают повышенный интерес не только со стороны профессионального сообщества, но и общественности. В связи с этим представляется важным обратиться к историческому аспекту проблемы, к особенностям становления правоохранительной системы, что позволит обнаружить бесценный многовековой опыт прошлого, не утративший своей значимости и в настоящее время. Овладение им является важным условием повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в современных условиях.

В Древней Руси по мере возникновения и становления государства требовалось обеспечить охрану общественного порядка, бороться с преступностью, что указывало на осуществление полицейских функций, которые, в те времена, выполняли государственные органы и должностные лица, в качестве которых выступали князь, его дружина, наместники, посадники, волостели. Тем не менее, уже в догосударственный период население стало осознавать необходимость в охране и поддержании общественного порядка ради обеспечения стабильности, спокойствия, успешного развития, а также в целях защиты института собственности от посягательств извне. Однако напряженная хозяйственная деятельность большинства населения не позволяла выделить специальные подразделения для решения данной задачи, тем не менее выход был найден в лице так называемых «сторожей», которые отвечали за охрану и защиту коллективной общинной собственности.

С образованием древнерусского государства, углублением имущественной дифференциации и появлением феодальной собственности происходило укрепление правоохранительных механизмов, возрастала степень ответственности общины за правопорядок и спокойствие на ее территории. Тем более, что общегосударственное законодательство – Русская правда – закрепляло незыблемость права земельной собственности. Главным элементом формирующейся правоохранительной системы являлась княжеская дружина, которая одновременно была и центром будущего управленческого аппарата, что способствовало возвышению и усилению княжеской власти. По мере развития феодального государства полицейские функции выполняли должностные лица княжеской администрации, что нашло отражение в статьях Русской Правды, регламентирующих порядок кормления сборщиков виры, организацию взыскания вир, продаж, судебных пошлин.

Следует отметить, что в условиях становления древнерусского государства и права, когда правосознание, воспринимая преступление как «обиду», не расценивало его в качестве общественно опасного деяния, все падало на плечи потерпевшего и его родственников. Именно они вынуждены были заниматься розыском преступника, раскрытием преступлений, сбором доказательств. Представители государственной власти подключались к этому процессу на этапе поимки преступника для установления соответствующего наказания.

Примечательно, что крупные землевладельцы, опасаясь любых посягательств на свое имущество, формировали собственные системы охраны. Данные структуры возглавлял княжеский или боярский тиун, который одновременно отвечал за организацию правопорядка в пределах вотчины. В его распоряжении находились огнищане, старосты и сторожа. Усиление подобной тенденции произошло в период политической раздробленности, особенно ярко это проявилось на территориях Новгородской и Псковской республик.

Образование Русского централизованного государства привело к возникновению новых органов в системе государственного управления, что способствовало дальнейшему формированию отечественной правоохранительной системы. Полицейские функции выполняли органы дворцово-вотчинного управления, наместники и волостели в регионах. Заметную роль в осуществлении судебно-полицейских функций в стране играли особые приказы – Разбойный и Земский.

Дальнейшее совершенствование правоохранительных органов было связано с проведением губной реформы Ивана IV, введившей органы местного самоуправления – губные избы, нацеленные на охрану общественного порядка и борьбу с возрастающей преступностью на территории всей страны. Государство пошло и на организацию земских изб, которые вместе с губными органами осуществляли административную, финансовую и судебную власть на местах. При этом важнейшую роль играли губные органы, которые занимались розыском, поимкой, следствием по делу, связанному с разбоем, убийством, кражей.

Обострение социальных противоречий обнаружило несостоятельность органов местного самоуправления, что потребовало укрепления власти на местах и повышения уровня охраны общественного порядка, осуществления мер, направленных на предупреждение социальных конфликтов. Это потребовало учредить должность воеводы, в подчинение которого перешли органы местного самоуправления. Круг обязанностей воевод был предельно широк: от недопущения драк, разбоев, воровства до контроля за выездом со своей территории и регистрации приезжих, контроля за соблюдением порядка.

В условиях преобразования сословно-представительной монархии в абсолютную, значение государства в жизни общества возрастало, в том числе в обеспечении общественного порядка. Соборное Уложение 1649 г. закрепляло нормы административно-полицейского права. Кроме того, полицейские функции, выполняемые органами власти, регулировались Указными книгами Земского, Разбойного, Холопьяго приказов, Наказом «О градском благочинии» и другими указами царя и Боярской думы. Наказ предусматривал не только организацию полицейской команды города, но и привлечение к охране порядка и спокойствия, обеспечения безопасности простых жителей. Окончание XVII в. ознаменовалось упразднением губных изб. Во главе управления на местах находились воеводы, которые, помимо всего прочего, должны были заботиться о поддержании общественного порядка. В решении данных задач им помогали стрелецкие подразделения.

Тем самым, в Древнерусском государстве, а затем в России на протяжении X–XVII вв. специальных правоохранительных органов не существовало, их функции осуществляли органы государства и должностные лица. Однако, именно период с XV по XVII вв. стал определяющим, существенно повлияв на процесс зарождения и становления отечественной правоохранительной системы. В это время происходил поиск наиболее оптимальных форм и методов деятельности правоохранительных органов, нарабатывался необходимый опыт в сфере обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью, формировались основы и традиции для ее дальнейшего совершенствования.

Грандиозная модернизация, проводимая Петром I в первой четверти XVIII в., потребовала максимальной концентрации сил, что придало развитию государства мобилизационный характер. Это, в свою очередь, вызвало необходимость преобразования всего государственного аппарата, а значит его правоохранительной части. Петр I учредил специализированные правоохранительные структуры, что позволило приступить к формированию полицейских органов. Монарх обязал полицию выполнять следующие задачи: охранять общественный порядок, осуществлять надзор за благоустройством и санитарией, обеспечивать пожарную безопасность.

Тем самым правление Петра I стало важнейшим периодом формирования и апробации в реалиях того времени основных задач, функций и организационных форм полиции, которые в последствии получили развитие и легли в основу современной правоохранительной системы России, сохраняющей взаимосвязь и преемственность с предшествующими этапами.

УДК 930.23:351.741

**А.В. Кащеев**

### **КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ БССР В 1943–1991 гг.: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОЙ БЕЛОРУССКОЙ ИСТОРИОГРАФИИ**

Сегодня на всем постсоветском пространстве теории и практике реализации кадровой политики в органах внутренних дел (ОВД) уделяется особое внимание. Неудивительно, что в научном осмыслении данной проблемы задействован широкий спектр исследователей – юристов, социологов, политологов, экономистов и, конечно, историков. Роль последних остается зачастую недооценённой. При этом именно ретроспективный анализ определяет не только начало, но и причины тех либо иных процессов, отражает путь формирования сложившегося в настоящее время положения дел в различных сферах деятельности общества и государства. В связи с этим представляется, что выработка научно обоснованных предложений по реализации кадровой политики в ОВД невозможна без проведения комплексного исторического исследования, неотъемлемой частью которого является историографический анализ.

Формирование современной белорусской историографии происходило в условиях построения независимого государства, испытавшего на себе влияние общественно-политических процессов, протекавших в Республике Беларусь в постсоветский период. В первую очередь они оказывали влияние на тематическую направленность исследований и отчасти на ревизию наследия советской исторической науки. Не стала исключением и история ОВД, являющаяся правопреемницей советской истории милиции. При этом выделение в конце XX в. из системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь военизированной пожарной охраны, выполнявшей правоохранительную функцию, в отдельное ведомство – Министерство по чрезвычайным ситуациям, а также принятие 17 июля 2007 г. Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел» окончательно закрепили в научной и образовательной среде само понятие «история ОВД». Поэтому неудивительно, что именно это понятие, как обобщающее, сегодня активно используется в белорусской историографии при подготовке комплексных работ, рассматривающих основную массу подразделений и учреждений системы НКВД/МВД/МООП/МВД советского периода.

Следует отметить, что вопросы реализации кадровой политики в ОВД БССР послевоенного периода начали активно исследоваться еще в советской историографии, которая оказала и продолжает оказывать существенное влияние на современную белорусскую историческую науку. Более того, как и в советское время, основная масса исследований по истории ОВД выходит под авторством «ведомственных» ученых.

Одной из первых работ, затрагивающих вопросы кадровой политики в ОВД БССР, в современной белорусской историографии является учебное пособие доктора исторических наук, профессора В.А. Ананича «Организация работы с кадрами милиции в Белоруссии (1971–1985 гг.)», изданное в 1992 г. Это пособие, основанное на анализе значительного массива архивных материалов, может считаться одной из первых попыток просопографического исследования белорусской советской милиции. В тоже время автор не затронул вопросы, связанные с кадровой работой в других подразделениях (военизированной пожарной охране, уголовно-исполнительной системе), входивших в систему ОВД БССР. Аналогичная ситуация прослеживается и в работах К.И. Барвинка. Акцентируя внимание на становлении и развитии партийной кадровой политики в ОВД БССР, а также изменении кадровой политики в ОВД после обретения Республикой Беларусь независимости, этот исследователь фактически рассмотрел правовые и организационные основы осуществления подбора, расстановки, подготовки и воспитания исключительно милицеевских кадров, без учета специфики структуры ОВД БССР и Республики Беларусь исследуемого периода. Основные тенденции кадровой политики в советской милиции БССР послевоенного периода затронул в своих работах И.А. Сороковик. В ряде своих публикаций этот белорусский исследователь уделил особое внимание влиянию общественно-политических изменений в советском государстве на кадровую политику в ОВД. Однако, как и значительной части его предшественников и коллег, в этих работах прослеживается отождествление ОВД БССР в первую очередь с милицией, а также с современными белорусскими ОВД. Признавая значительную, если не определяющую роль милиции в структуре советских ОВД, следует отметить, что четкое следование принципу историзма подталкивает современных белорусских исследователей к признанию отличительных особенностей структуры советских ОВД, уходу от упрощенных схем тождественности советских и современных ОВД, а также нацеленности на проведение комплексных исследований структуры и деятельности ОВД БССР через призму многообразия стоящих перед ними задач.

Все эти тенденции оказали влияние и на исследование кадровой политики в ОВД БССР послевоенного периода. В этой связи в современной историографии рассматриваются не только сущностные характеристики кадровой политики, но и особенности ее реализации как в ОВД в целом, так и в их основных структурах в частности. В качестве примера можно привести работы А.И. Мурашко, в которых указанная выше тенденция хорошо прослеживается.

Таким образом, анализ современной белорусской историографии по истории кадровой политики в ОВД БССР в 1943–1991 гг. свидетельствует не только о постепенном расширении тематики, но и об изменении устоявшихся методологических подходов, связанных с отождествлением советских и современных ОВД. Сегодня наблюдается не только тематическое расширение исследований, но и нацеленность на реализацию комплексных научных проектов.